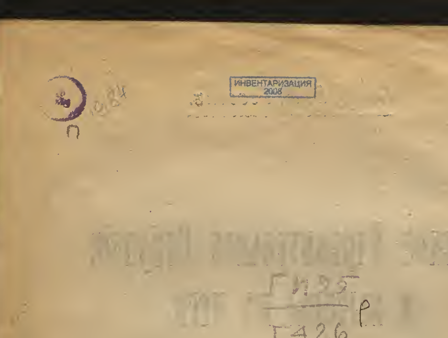
Проф. В. М. Гессенъ.

Русское Учредительное Собраніе и выборы въ него.

Цѣна **30** коп.

ПЕТРОГРАДЪ.
Тип. акц. общ. „Слово". Ул. Жуковскаго, № 21—23, соб. д.
1917.


ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ
2008

Русское Учредительное Собраніе и выборы въ него.

I.

Основныя начала избирательной системы.

Когда собиралось Совѣщаніе по выработкѣ избирательнаго закона для Учредительнаго Собранія, тотъ фактъ, что избраніе депутатовъ въ это Собраніе будетъ и должно быть основано на началахъ всеобщаго и равнаго избирательнаго права, прямыхъ выборовъ и закрытой подачи голосовъ, являлся общепризнаннымъ и безспорнымъ.

Задача, возложенная на Совѣщаніе, имѣла, по преимуществу техническій характеръ; она заключалась въ изысканіи путей и средствъ къ осуществленію демократической системы избирательнаго права.

Такъ сразу отнеслось къ своей задачѣ и само Совѣщаніе. Несмотря на свой по преимуществу партійный составъ, оно избѣгало партійныхъ дебатовъ. Принципіальнымъ разногласіямъ по вопросу объ основахъ избирательной системы въ средѣ его не было мѣста. Являлись спорными *детали* избирательной системы; но и споры о нихъ рѣшались, по общему правилу, на основаніи дѣловыхъ соображеній, чуждыхъ какой-бы то ни было партійной предвзятости и партійныхъ предубѣжденій. Для привычнаго наблюдателя нашей партійной розни комбинаціи голосующихъ по каждому вопросу „за“ и „противъ“ нерѣдко являются неожиданными и странными. Въ огромномъ большинствѣ случаевъ комбинаціи эти партійнаго характера не имѣли: одна часть народныхъ соціалистовъ, кадетовъ и соціалъ-демократовъ голосовала противъ другой— и никто въ этомъ не видѣлъ измѣны партійнымъ программамъ и лозунгамъ.

Въ настоящее время основныя начала избирательной системы являются окончательно установленными. О томъ, какъ будутъ произ-

ведены выборы въ Учредительное Собраніе, мы можемъ судить не предположительно, а съ полной увѣренностью,—на основаніи рѣшеній, уже принятыхъ Совѣщаніемъ.

Какъ извѣстно, всеобщность избирательнаго права предполагаетъ отказъ отъ такъ называемыхъ классовыхъ цензовъ,—т. е. отъ цензовъ, устраняющихъ отъ участія въ выборахъ опредѣленную, болѣе или менѣе многочисленную общественную группу. Поэтому при всеобщности избирательнаго права невозможны такіе цензы, какъ, напримѣръ: имущественный или налоговой, или образовательный цензъ, или цензъ домообзаводства. Никто въ Совѣщаніи, разумѣется, такихъ цензовъ и не предлагалъ.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ,—напримѣръ, во Франціи и Австріи,—несмотря на всеобщность избирательнаго права, мы встрѣчаемся съ цензомъ предварительнаго водворенія въ избирательномъ округѣ: въ избирательные списки вносятся лица, прожившія въ округѣ,—во Франціи не менѣе 6 мѣсяцевъ, а въ Австріи не менѣе года. Въ Соединенныхъ Штатахъ цензомъ предварительнаго водворенія ограничено пассивное избирательное право: только лицо, проживающее въ округѣ, можетъ быть избрано его представителемъ въ законодательную палату.

Теоретическая необоснованность ценза предварительнаго водворенія при общегосударственныхъ выборахъ не нуждается въ доказательствахъ. Избиратель участвуетъ въ выборахъ, какъ гражданинъ, а не житель опредѣленнаго округа. Депутатъ представляетъ не округъ, а всю страну. Въ частности, обусловленность цензомъ водворенія пассивнаго избирательнаго права влечетъ за собой ухудшеніе личнаго состава законодательныхъ собраній: выдающійся политическій дѣятель не можетъ быть избранъ потому, что въ мѣстѣ его случайнаго проживанія побѣждаетъ противная партія, хотя бы въ десяткѣ другихъ округовъ его кандидатурѣ обезпеченъ былъ полный успѣхъ.

Проектъ избирательнаго закона, установленный Совѣщаніемъ, цензъ предварительнаго водворенія категорически отвергаетъ. Въ избирательный списокъ участка вносятся лица, проживавшія въ немъ ко дню, въ который было приступлено къ составленію означеннаго списка. Лица, прибывшія въ данный участокъ позднѣе этого дня, могутъ быть дополнительно вносимы въ избирательный списокъ, по ихъ заявленіямъ, сдѣланнымъ не позднѣе, чѣмъ за 5 дней до окончанія срока, установленнаго для подачи жалобъ на неправильности, допущенныя при составленіи списка. Равнымъ образомъ, могутъ быть избираемыми въ Учредительное Собраніе всѣ граждане, удовлетворяющіе требованіямъ активнаго избирательнаго права. Всякое лицо, включенное въ избирательный списокъ какого-либо участка, или даже не включенное, если его невключеніе произошло по недосмотру или случайнымъ причинамъ, можетъ быть избираемо на всемъ протяженіи Россійскаго государства.

Въ большинствѣ избирательныхъ системъ, построенныхъ на началѣ всеобщности избирательнаго права, мы встрѣчаемся также и съ цензомъ пола,—то-есть съ устраненіемъ женщинъ отъ участія

въ выборахъ. Доказывать теоретическую и практическую недопустимость подобнаго ценза значило бы ломиться въ открытую дверь. Въ отношеніи къ выборамъ въ Учредительное Собраніе вопросъ этотъ, во всякомъ случаѣ, является окончательно рѣшеннымъ, и женщины будутъ на тѣхъ же основаніяхъ участвовать въ выборахъ, какъ мужчины.

Въ отличіе отъ классовыхъ, индивидуальные избирательные цензы вполнѣ совмѣстимы съ началомъ всеобщности избирательнаго права. Всеобщее избирательное право отнюдь не предполагаетъ предоставленія права участія въ выборахъ каждому гражданину. Участіе въ выборахъ—функція государственной власти, органомъ которой является избиратель. Поэтому, предоставляя гражданину избирательное право, государство не можетъ не считаться съ наличностью или отсутствіемъ у него „избирательной способности". Если подъ избирательнымъ цензомъ понимать всякое вообще положительное или отрицательное условіе, коимъ законъ обставляетъ участіе въ выборахъ, то нѣтъ и не можетъ быть избирательной системы, въ которой не имѣлся бы налицо избирательный цензъ. Къ числу индивидуальныхъ цензовъ, совмѣстимыхъ съ началомъ всеобщаго избирательнаго права, относятся цензы подданства, возраста, общегражданской дѣеспособности, нравственной неопороченности и—отчасти—служебной независимости избирателей.

Изъ указанныхъ цензовъ послѣдній не найдетъ себѣ мѣста въ законѣ о выборахъ въ Учредительное Собраніе. И въ иностранныхъ законодательствахъ онъ касается, по преимуществу, лицъ, состоящихъ на военной и военно-морской службѣ. Не можетъ быть рѣчи о лишеніи арміи права участвовать въ выборахъ въ Учредительное Собраніе, и не только потому, что арміи, прежде всего, Россія обязана революціей, но и потому, что армія въ настоящее время—это вооруженный народъ, а не обезличенная воинской дисциплиной обособленная и замкнутая каста. Равнымъ образомъ, не можетъ быть никакихъ основаній для лишенія избирательныхъ правъ той новой бюрократіи, которая призвана Временнымъ Правительствомъ къ отвѣтственному и трудному дѣлу переустройства Россіи на новыхъ—демократическихъ—началахъ.

Необходимость русскаго гражданства,—или, другими словами, принадлежности къ составу Россійскаго государства, для участія въ выборахъ въ Учредительное Собраніе является самоочевидной и безспорной. Избирателями являются русскіе граждане, къ какой бы, разумѣется, національности они ни принадлежали.

Болѣе спорнымъ является вопросъ о *возрастномъ* цензѣ. Въ большинствѣ государствъ политическое совершеннолѣтіе совпадаетъ съ совершеннолѣтіемъ общегражданскимъ; въ нѣкоторыхъ—а именно, въ германскихъ государствахъ, во Франціи и Болгаріи, въ Даніи,—первое наступаетъ позднѣе второго,—въ 25 и даже 30 лѣтъ. Не подлежитъ сомнѣнію, что, повышая возрастный цензъ, законодатель руководствуется тенденціями консервативнаго свойства. Съ одной стороны, онъ исходитъ изъ того убѣж-

денія, что возрастъ умѣряющимъ образомъ дѣйствуетъ на политическія убѣжденія человѣка; съ другой, онъ разсчитываетъ на воспитательное и дисциплинирующее дѣйствіе военной службы. Въ рядахъ радикальныхъ и демократическихъ партій повышеніе возрастнаго ценза всегда и вездѣ встрѣчаетъ самую рѣшительную оппозицію. Такое повышеніе, во всякомъ случаѣ, значительно уменьшаетъ число избирателей. Въ Даніи, напримѣръ, при возрастномъ цензѣ въ 30 лѣтъ, несмотря на всеобщность избирательнаго права, число избирателей не достигаетъ 15 проц. всего населенія.

Въ примѣненіи къ Россіи—и въ частности, къ выборамъ въ Учредительное Собраніе—объ искусственномъ повышеніи возрастнаго ценза не можетъ быть рѣчи, между прочимъ, и потому, что уровень грамотности значительно выше въ молодыхъ возрастныхъ группахъ, чѣмъ старшихъ. Съ другой стороны, врядъ ли цѣлесообразно искусственное пониженіе возраста политическаго совершеннолѣтія, — напримѣръ, до 20 или даже до 18 лѣтъ. Не говоря уже о томъ, что различіе возрастовъ политическаго и гражданскаго совершеннолѣтія теоретически не можетъ быть обосновано, оно вызываетъ въ практическомъ своемъ осуществленіи нѣкоторыя, довольно обоснованныя сомнѣнія. Необходимо имѣть въ виду, что до окончательной демобилизаціи дѣйствующей арміи деревня почти совершенно лишена мужского населенія въ призывномъ возрастѣ, начиная съ 18 лѣтъ. При такихъ условіяхъ пониженіе возрастнаго ценза является ничѣмъ необъяснимой привилегіей въ пользу наиболѣе многочисленной и наименѣе сознательной возрастной группы женскаго населенія деревни. Безъ всякаго преувеличенія можно сказать, что такая мѣра отдала бы судьбу уѣздныхъ выборовъ въ руки крестьянскихъ дѣвушекъ въ возрастѣ отъ 18 до 22-хъ или 23-хъ лѣтъ.

Не смотря на всю вѣскость приведенныхъ соображеній, Совѣщаніе по выработкѣ избирательнаго закона для Учредительнаго Собранія признало необходимымъ понизить возрастной цензъ до 20 лѣтъ; при этомъ оно имѣло въ виду, что тотъ же возрастной цензъ установленъ для волостныхъ и городскихъ выборовъ постановленіями Временнаго Правительства.

Наряду съ возрастнымъ цензомъ, въ будущемъ избирательномъ законѣ найдутъ себѣ мѣсто и цензы общегражданской дѣеспособности и нравственной неопороченности избирателей. По первому цензу отъ участія въ выборахъ будутъ устранены лица, признанныя въ установленномъ закономъ порядкѣ безумными, сумасшедшими и глухонѣмыми; по второму — лица, ограниченныя въ правахъ состоянія по суду, а также осужденныя по суду за позорящія преступленія. Современное правосознаніе, вообще, не признаетъ вѣчныхъ правопораженій. Поэтому, лишеніе нравственно-опороченныхъ лицъ избирательнаго права по проекту Совѣщанія является срочнымъ: продолжительность такого лишенія колеблется между 10 и 3 годами по отбытіи наказанія. Особымъ постановленіемъ Совѣщаніе лишило избирательныхъ правъ дезертировъ,—

т. е. военнослужащихъ, самовольно оставившихъ во время войны свои команды или мѣста служенія.

Всеобщность избирательнаго права является однимъ изъ основныхъ началъ демократической избирательной системы. Наряду съ этимъ началомъ, огромное значеніе имѣютъ начала равенства избирательнаго права, прямыхъ выборовъ, закрытой подачи голосовъ.

Начала эти являются въ такой мѣрѣ общепризнанными, что въ совѣщаніи о выборахъ въ Учредительное Собраніе никакихъ споровъ они вообще не вызывали.

Никто не сомнѣвается въ томъ, что въ демократической системѣ избирательнаго права выборы должны быть прямыми. Система косвенныхъ выборовъ ослабляетъ ту связь, какая должна существовать между избирателями, съ одной стороны, и народными представителями, съ другой; между тѣми и другими она помѣщаетъ безотвѣтственную коллегію выборщиковъ, исчезающую безслѣдно въ моментъ окончанія выборовъ. Предоставляя избирателю, какъ таковому, ничтожное вліяніе на результаты выборовъ, двухстепенная,—и тѣмъ болѣе многостепенная—система содѣйствуетъ развитію въ обществѣ политическаго безразличія,—и въ частности, абсентеизму (т. е. уклоненію отъ участія въ выборахъ) избирателей. По свидѣтельству нѣмецкаго ученаго Георга Мейера, въ Германіи при системѣ прямыхъ выборовъ участвуетъ въ выборахъ около 70% избирателей, при системѣ косвенныхъ—около 20%.

Въ такой же мѣрѣ общепризнаннымъ и бесспорнымъ является начало равенства избирательнаго права. Не можетъ быть и рѣчи о примѣненіи въ Россіи бельгійской системы, такъ называемаго, плюральнаго голосованія, при которой у избирателя, въ зависимости отъ его семейнаго и имущественнаго положенія, а также отъ степени полученнаго имъ образованія, имѣется отъ одного до трехъ голосовъ. Вопросъ о равенствѣ избирательнаго права находится, однако, въ неразрывной и тѣсной связи съ вопросомъ о равенствѣ избирательныхъ округовъ: для того, чтобы избирательное право являлось равнымъ, необходимо раздѣленіе страны на равные по численности населенія избирательные округа. Образованіе такихъ округовъ встрѣчаетъ огромныя, почти непреодолимыя, затрудненія въ крайне неудовлетворительномъ состояніи нашей статистики народонаселенія; съ другой стороны, отъ послѣдовательнаго осуществленія этого начала пришлось отступить на нашихъ окраинахъ, вслѣдствіе географическихъ, бытовыхъ и національныхъ особенностей ихъ жизни. Во всякомъ случаѣ, все, что въ этомъ отношеніи можетъ быть сдѣлано, сдѣлано закономъ о выборахъ въ Учредительное Собраніе.

И, наконецъ, голосованіе на выборахъ въ Учредительное Собраніе будетъ, разумѣется, закрытымъ; избирательныя записки, подаваемыя въ закрытыхъ и непроницаемыхъ конвертахъ, будутъ

на глазахъ у избирателя опускаться въ избирательную урну. Последовательному и точному примѣненію начала закрытой подачи голосовъ до нѣкоторой степени препятствуетъ безграмотность значительной части крестьянскаго населенія. Препятствіе это имѣетъ бытовой, а не юридическій характеръ; закономъ о выборахъ въ Учредительное Собраніе оно не можетъ быть устранено.

II.

Мажоритарные или пропорціональные выборы?

Въ эпоху первой россійской революціи (1905—1906 г.г.) въ широкихъ демократическихъ кругахъ господствовалъ тотъ взглядъ, что избирательную систему для выборовъ какъ въ Учредительное, такъ и въ нормальное законодательное собраніе необходимо построить на началѣ одноименныхъ выборовъ: страна дѣлится на опредѣленное число избирательныхъ округовъ, соотвѣтствующее числу депутатовъ въ представительномъ собраніи; каждый округъ избираетъ одного депутата. На этомъ началѣ, между прочимъ, построена избирательная система во многихъ проектахъ, появившихся въ то время: въ заграничномъ проектѣ „Основного Закона Россійской Имперіи", впослѣдствіи перепечатанномъ въ газ. „Право" и въ сборникѣ „Конституціонное государство" (1 изд.); въ томъ же проектѣ, переработанномъ бюро земскаго объединенія и напечатанномъ во 2-мъ изданіи названнаго сборника; въ самостоятельномъ проектѣ В. В. Водовозова, помѣщенномъ въ сборникѣ „Правовое государство и народное голосованіе" (изд. Н. Глаголева 1906 г.).

Въ настоящее время въ средѣ наиболѣе вліятельныхъ политическихъ партій становится преобладающей мысль о предпочтительности, по сравненію съ одноименными выборами, выборовъ по спискамъ: страна должна быть раздѣлена на сравнительно небольшое число крупныхъ избирательныхъ округовъ; каждымъ округомъ избирается опредѣленное, пропорціональное числу жителей, число депутатовъ.

Существенныя возраженія противъ системы одноименныхъ выборовъ сводятся къ слѣдующему.

Во-1-хъ, эта система технически неосуществима. При современномъ состояніи статистики народонаселенія невозможно дѣленіе страны на множество *равныхъ* избирательныхъ округовъ, избирающихъ каждый по одному депутату. Само собой разумѣется, что данныя переписи 1897 г. совершенно устарѣли; за это время населеніе крупныхъ промышленныхъ центровъ значительно выросло за счетъ земледѣльческаго населенія. Учесть этотъ ростъ, хотя бы и приблизительно, статистическая наука не можетъ. Поэтому система одноименныхъ выборовъ оказывается одинаково непріемлемой для политическихъ партій, представляющихъ инте-

ресы городской буржуазіи, интеллигенціи и рабочаго пролетаріата. Неудовлетворительное состояніе статистики населенія не можетъ, разумѣется, не отразиться и на организаціи выборовъ по спискамъ. Дѣло, однако, въ томъ, что при этой системѣ „избирательной геометріи"—т. е. выкраиванію новыхъ округовъ—нѣтъ мѣста. Округами являются губерніи и крупные городскіе центры. Распредѣленіе между ними депутатскихъ полномочій, если не въ точномъ, то въ приблизительномъ соотвѣтствіи къ числу ихъ населенія, болѣе или менѣе возможно; во всякомъ случаѣ, при такомъ распредѣленіи не приходится принимать во вниманіе движенія населенія между отдѣльными уѣздами одной и той же губерніи.

Во-2-хъ, при системѣ одноименныхъ выборовъ меньшинство, вообще,—и, въ частности, національное меньшинство оказывается въ предѣлахъ избирательнаго округа совершенно непредставленнымъ. Опытъ австрійской избирательной реформы 1907 г. доказываетъ, что выкраиваніе избирательныхъ округовъ по національному принципу неибѣжно влечетъ за собою вопіющее неравенство избирательнаго права. Если же при образованіи избирательныхъ округовъ національный составъ населенія не будетъ приниматься во вниманіе, то важнѣйшіе интересы національныхъ группъ окажутся недостаточно представленными въ Учредительномъ Собраніи.

И, наконецъ, въ-3-хъ, при системѣ единоличныхъ выборовъ партійная организація избирательной кампаніи встрѣчаетъ затрудненія, почти непреодолимыя, для нѣкоторыхъ, по крайней мѣрѣ, политическихъ партій. Число депутатовъ въ Учредительномъ Собраніи будетъ весьма значительнымъ,— во всякомъ случаѣ, болѣе значительнымъ, чѣмъ въ нормальномъ законодательномъ собраніи; соотвѣтственно будетъ значительнымъ и число избирательныхъ округовъ. Согласно проекту Совѣщанія о выборахъ въ Учредительное Собраніе, составъ его опредѣляется въ 800 депутатовъ. Какъ извѣстно, организація выборовъ на основѣ всеобщаго избирательнаго права отъ политическихъ партій требуетъ большой и сложной подготовительной работы. Такая работа въ особенности будетъ большой и сложной въ Россіи: всеобщее избирательное право примѣняется у насъ впервые; дореволюціонная куріальная система пріучила населеніе къ кандидатурамъ отъ „мѣстныхъ колоколенъ"; общественное мнѣніе дезорганизовано; политическая неосвѣдомленность и малоопытность широкихъ народныхъ массъ внѣ всякаго спора; пріемы избирательной борьбы—и при старомъ режимѣ, и въ переходное революціонное время, — нерѣдко стояли и стоятъ въ противорѣчіи съ элементарными требованіями политической морали. Необходима поэтому предвыборная агитація въ широкомъ масштабѣ. Необходимъ непрерывный и тщательный контроль надъ составленіемъ избирательныхъ списковъ. Въ составъ избирательныхъ комиссій должны быть включены представители отъ борющихся избирательныхъ партій. Кандидатуры должны быть намѣчены партійными комитетами, и тѣми же комитетами должно быть обезпечено обжалованіе неправильныхъ и незакономѣрныхъ

дѣйствій избирательныхъ комиссій. Все это, разумѣется, требуетъ отъ политическихъ партій огромныхъ—и личныхъ, и матеріальныхъ—средствъ. Въ то время, какъ выборы по списку централизуютъ, одноименные выборы децентрализуютъ избирательную кампанію. У каждой вліятельной политической партіи найдутся, конечно, въ губернскомъ центрѣ достаточные кадры убѣжденныхъ и опытныхъ работниковъ; въ уѣздѣ такіе кадры не всегда найдутся. При системѣ одноименныхъ выборовъ руководящая роль нерѣдко ускользаетъ изъ рукъ партійныхъ комитетовъ; во всякомъ случаѣ, *центральные* партійные комитеты при этой системѣ руководить выборами не могутъ.

Таковы тѣ соображенія, которыя заставили Совѣщаніе о выборахъ въ Учредительное Собраніе категорически высказаться въ пользу системы выборовъ по спискамъ. Высказавшись въ этомъ смыслѣ, оно должно было подойти къ разрѣшенію другого вопроса: на какой основѣ — мажоритарной или пропорціональной—должны быть организованы эти выборы?

Одноименные выборы являются всегда и необходимо мажоритарными, то-есть выборами по большинству голосовъ. Напротивъ, выборы по спискамъ могутъ быть какъ мажоритарными, такъ и пропорціональными; въ первомъ случаѣ побѣждаетъ списокъ, собравшій большинство голосовъ; во второмъ общее число депутатскихъ полномочій распредѣляется между списками пропорціонально числу полученныхъ каждымъ изъ нихъ голосовъ.

Если, напримѣръ, въ избирательномъ округѣ, посылающемъ трехъ депутатовъ, конкурируетъ два кандидатскихъ списка, причемъ за первый подается 2.000 голосовъ, а за второй—1.000, то при мажоритарныхъ выборахъ три депутата будутъ избраны по первому списку, при пропорціональныхъ два депутата—по первому и одинъ—по второму.

И съ теоретической, и съ практической точки зрѣнія представляется безспорнымъ, что выборы по спискамъ должны быть пропорціональными.

Сущности мажоритарной системы соотвѣтствуютъ одноименные выборы. При дѣленіи страны на множество сравнительно мелкихъ избирательныхъ округовъ, избирающихъ по одному представителю, политическое меньшинство, побѣжденное въ одномъ округѣ, имѣетъ всѣ шансы побѣдить въ другомъ. Въ теоретическія схемы дѣйствительность вноситъ свои поправки, и каждое сколько-нибудь значительное теченіе политической мысли, по общему правилу, представлено въ парламентѣ. Напротивъ, при выборахъ по списку въ избирательномъ округѣ, посылающемъ нѣсколько депутатовъ, непредставленное меньшинство легко можетъ оказаться весьма значительнымъ: если число избирателей въ округѣ=а, то $\frac{a}{2} + 1$ из-

бирателей посылаетъ всѣхъ депутатовъ, $\frac{a}{2}$ — 1 не посылаетъ ни одного.

При выборахъ по спискамъ число избирательныхъ округовъ сравнительно не велико: оно тѣмъ меньше, чѣмъ больше число депутатовъ, избираемыхъ округомъ. Достаточно въ нѣсколькихъ избирательныхъ округахъ одной партіи одержать надъ другою побѣду незначительнымъ большинствомъ голосовъ, и партія очень значительнаго меньшинства (или даже большинства) окажется вовсе или почти непредставленной въ парламентѣ. Въ Бельгіи выборы по спискамъ при мажоритарной системѣ пріобрѣли заслуженную репутацію „выборовъ на уничтоженіе“ (scrutin d'écrasement). Въ 1895 г., благодаря выборамъ по спискамъ, клерикалы получили 72 полномочія, антиклерикалы только 5, тогда какъ, пропорціонально числу поданныхъ голосовъ, первые должны получить 47, вторые 28 полномочій.

Признавая необходимость выборовъ по спискамъ, Совѣщаніе о выборахъ въ Учредительное Собраніе, логически разсуждая, не могло не прійти къ признанію необходимости пропорціональной системы. Въ защиту этой системы ея сторонниками въ Совѣщаніи приводились слѣдующіе аргументы.

То, что, по общему правилу, признается существеннымъ недостаткомъ пропорціональной системы, а именно, чрезмѣрное вліяніе партійныхъ комитетовъ на результаты выборовъ,—въ условіяхъ русской дѣйтвительности можетъ, по ихъ мнѣнію, оказаться ея цѣннымъ преимуществомъ: на томъ уровнѣ политическаго развитія, на которомъ находятся въ Россіи широкія народныя массы, партійная организація всеобщихъ выборовъ является необходимымъ условіемъ ихъ технической осуществимости.

Съ другой стороны, только на основѣ пропорціональныхъ выборовъ возможно соотвѣтственное представительство многочисленныхъ и разнообразныхъ національныхъ группъ, входящихъ въ составъ русскаго народа. О томъ, что эти группы должны быть соотвѣтственно представлены въ Учредительномъ Собраніи, казалось бы, двухъ мнѣній не можетъ быть.

Пропорціональные выборы устраняютъ необходимость—нерѣдко противоестественныхъ — предвыборныхъ соглашеній и блоковъ, приносящихъ тактическимъ соображеніямъ въ жертву принципіальныя разногласія политическихъ программъ. Каждая партія выступаетъ подъ своимъ флагомъ, развиваетъ свое политическое міровоззрѣніе. Борьба сосредоточивается на идеяхъ, а не на лицахъ; избирательная кампанія становится школой политическаго воспитанія народа.

И, наконецъ, пропорціональная система смягчаетъ ожесточенность предвыборной борьбы. Конкурирующія партіи не стоятъ предъ диллемой: все или ничего, либо полная побѣда, либо окончательное пораженіе. Каждая можетъ разсчитывать на частичный успѣхъ; для того, чтобы притти къ этому успѣху, уничтоженіе противника не является необходимымъ. Тотъ, кто знакомъ съ по-

литическими нравами классовой и политической борьбы, долженъ признать, что указанное обстоятельство является не малымъ преимуществомъ пропорціональной системы.

Высказавшись по вышеизложеннымъ соображеніямъ въ пользу пропорціональной системы [1]), Совѣщаніе о выборахъ въ Учредительное Собраніе должно было остановить свой выборъ на одной изъ весьма многочисленныхъ разновидностей этой системы, извѣстныхъ положительному праву современныхъ западно-европейскихъ государствъ. Разновидности эти могутъ быть сведены къ двумъ типамъ,—къ системѣ *связанныхъ* и *свободныхъ* списковъ.

При системѣ связанныхъ списковъ избиратель голосуетъ за опредѣленный кандидатскій списокъ, заявленный группой избирателей. Не только имена кандидатовъ, но и самый порядокъ, въ которомъ они напечатаны въ спискѣ, является для него обязательнымъ. Ничего въ спискѣ измѣнить онъ не можетъ; другими словами, онъ голосуетъ за списокъ, имѣющій въ большинствѣ случаевъ партійный характеръ, а не за опредѣленныхъ кандидатовъ, лично ему извѣстныхъ, или рекомендованныхъ ему партіей. Подавая свой голосъ, избиратель отвѣчаетъ на вопросъ: къ какой группѣ онъ принадлежитъ? и не отвѣчаетъ на вопросъ: кого именно онъ желаетъ имѣть своимъ представителемъ? Послѣдній вопросъ рѣшается группой заявителей,—т. е. въ большинствѣ случаевъ партійнымъ комитетомъ, немногочисленной группой безотвѣтственныхъ лицъ, дѣйствующихъ иногда подъ вліяніемъ узко-партійныхъ, или даже этически и политически небезукоризненныхъ соображеній.

Гораздо сложнѣе система свободныхъ списковъ. При этой системѣ политическому самоопредѣленію избирателя предоставляется широкій просторъ. Онъ можетъ не только въ предѣлахъ опредѣленнаго кандидатскаго списка отдать предпочтеніе одному кандидату предъ другимъ, какъ, напримѣръ, въ Бельгіи, но даже составить свой списокъ изъ кандидатовъ, включенныхъ въ различные партійные списки, какъ, напримѣръ, въ Вюртембергѣ. Основной недостатокъ этой системы — ея сложность. Въ избирателѣ она предполагаетъ такую степень политической сознательности, а въ избирательныхъ комитетахъ такую степень технической опытности, что о ея примѣненіи въ Россіи пока еще не можетъ быть рѣчи.

Совѣщаніе о выборахъ въ Учредительное Собраніе остановилось поэтому на системѣ связанныхъ списковъ. Можно съ увѣренностью сказать, что именно по этой системѣ будутъ произведены выборы въ Учредительное Собраніе.

На практикѣ система связанныхъ списковъ примѣняется въ Сербіи по конституціи 1888 года. Ея сущность заключается въ слѣдующемъ. Опредѣленная группа избирателей предлагаетъ спи-

---

[1]) Авторъ въ Совѣщаніи о выборахъ въ Учредительное Собраніе выступилъ противникомъ пропорціональной системы. Въ настоящее время, когда вопросъ окончательно рѣшенъ, онъ считаетъ дальнѣйшую противъ нея полемику не только безцѣльной, но и политически-вредной.

сокъ намѣчаемыхъ ею кандидатовъ *въ порядкѣ убывающей ихъ желательности.* Какъ уже указано выше, избиратель голосуетъ не за тѣхъ или иныхъ кандидатовъ, а за тотъ или иной списокъ; никакихъ измѣненій въ составѣ этого списка онъ произвести не можетъ. Депутатскія полномочія распредѣляются между списками пропорціонально числу голосовъ, полученныхъ каждымъ изъ нихъ: если на опредѣленный списокъ приходится, напримѣръ, три депутатскихъ полномочія, то избранными считаются три первыхъ кандидата, намѣченныхъ спискомъ.

Для распредѣленія депутатскихъ полномочій между кандидатскими списками, пропорціонально числу полученныхъ каждымъ изъ нихъ голосовъ, практикуются разные пріемы. Познакомимся сначала съ простѣйшимъ пріемомъ.

Общее число избирателей, принявшихъ участіе въ выборахъ, дѣлится на число депутатскихъ полномочій предоставленныхъ избирательному округу. Частное, называемое избирательнымъ метромъ или избирательнымъ знаменателемъ, означаетъ группу избирателей, на которую причитается одно полномочіе. Затѣмъ, число голосовъ, полученныхъ каждымъ изъ кандидатскихъ списковъ, дѣлится на избирательный метръ; частное означаетъ число депутатовъ отъ каждаго списка. Приведемъ примѣръ. Конкуррируютъ три списка: за списокъ А подано 15.000 голосовъ, за списокъ В—10.000, за списокъ С—5.000. Округъ избираетъ 6 депутатовъ. Общее число голосующихъ — 30.000. Избирательный метръ $= \frac{30.000}{6} = 5000$ голосовъ. По списку А избрано — $\frac{15000}{5000} = 3$ депутата; по списку В — $\frac{10000}{5000}$ — 2 депутата; по списку С — $\frac{5000}{5000} =$ одинъ депутатъ.

Въ нѣкоторыхъ избирательныхъ законахъ—и, въ частности, въ постановленіи Временнаго Правительства отъ 15 апрѣля о городскихъ выборахъ—пріемъ этотъ формулируется нѣсколько иначе.

Предположимъ, что М—число всѣхъ голосовавшихъ избирателей, N—число избирателей, голосовавшихъ за данный списокъ, t — число депутатскихъ полномочій отъ округа. Какъ уже указано выше, избирательный метръ $= \frac{M}{t}$; число депутатовъ отъ списка $= N: \frac{M}{t}$. Для того, чтобы подѣлить цѣлое число на дробь, необходимо цѣлое число помножить на знаменателя дроби и подѣлить на его числителя:

$$N: \frac{M}{t} = \frac{N.t.}{M}$$

Другими словами, число полномочій отъ списка опредѣляется слѣдующимъ образомъ: *число голосовъ, полученныхъ спискомъ* (N), *умножается на число депутатскихъ полномочій отъ округа* (t), *и дѣлится на общее число поданныхъ въ округѣ голосовъ (M).* Основной недостатокъ изложеннаго пріема заключается въ томъ,

что при немъ почти неизбѣженъ недовыборъ требуемаго числа депутатовъ: по каждому списку при дѣленіи получается непредставленный остатокъ; сумма остатковъ по всѣмъ спискамъ можетъ не только равняться избирательному метру, но и вдвое или даже—при многихъ спискахъ—втрое его превышать. Въ такихъ случаяхъ недоизбранное число депутатовъ приходится распредѣлить между списками сообразно величинѣ ихъ непредставленныхъ остатковъ, а это, въ свою очередь, приводитъ къ нарушенію—иногда весьма рѣзкому—начала пропорціональности.

Въ округѣ конкуррируетъ 3 списка; подлежатъ избранію 3 депутата; подано голосовъ 30.000; избирательный метръ=10.000. За списокъ А подано 15 тыс. голосовъ; избранъ 1 депутатъ; остатокъ 5 тысячъ. За списокъ В подано 9 тысячъ; ни одного депутата; остатокъ 9 тыс. За списокъ С подано 6 тысячъ; ни одного депутата; остатокъ 6 тыс. Вмѣсто трехъ, избранъ 1 депутатъ; если оставшіяся два депутатскихъ полномочія мы распредѣлимъ между списками сообразно величинѣ ихъ непредставленныхъ остатковъ, они придутся на долю списковъ В и С. Такимъ образомъ, каждый списокъ получитъ по одному депутатскому полномочію, несмотря на то, что за списокъ А подано 15 тысячъ голосовъ, а за списокъ С всего 6.000.

Въ виду общепризнаннаго техническаго несовершенства разсмотрѣннаго способа, на практикѣ въ большинствѣ законодательствъ—напримѣръ, въ бельгійскомъ, вюртембергскомъ и финляндскомъ—примѣняется другой способъ, называемый, по имени его изобрѣтателя, способомъ Д'Ондта.

Число голосовъ, полученныхъ каждымъ спискомъ, дѣлится на рядъ натуральныхъ чиселъ: 1, 2, 3, 4...; полученныя частныя располагаются въ порядкѣ ихъ убывающей величины; наибольшее частное, стоящее на мѣстѣ, соотвѣтствующемъ числу депутатскихъ полномочій (при пяти депутатахъ на пятомъ мѣстѣ), является избирательнымъ метромъ. При такомъ способѣ опредѣленія избирательнаго метра недовыбора не можетъ быть.

Пояснимъ сказанное примѣромъ. Округъ избираетъ 5 депутатовъ; конкуррируетъ 3 списка; за первый подано 6235 голосовъ, за второй—10.270, за третій—3.970; всего подано голосовъ 20.475.

Для опредѣленія избирательнаго метра по способу Д'Ондта производимъ рядъ дѣленій.

	Списокъ № 1	Списокъ № 3	Списокъ № 2
:1	= 6.235 (II)	10.270 (I)	3970 (IV)
:2	= 3.117	5.135 (III)	1935
:3	2.078	3.423 (V)	1325

Распредѣляемъ полученныя частныя въ порядкѣ ихъ убывающей величины: 10270, 6235, 5135, 3970, 3423... Избирательнымъ метромъ является наибольшее частное, стоящее на пятомъ мѣстѣ—3423. Отъ перваго списка—1 депутатъ $\left(\frac{6235}{3423}\right)$ отъ второго три—$\left(\frac{10270}{3423}\right)$ отъ третьяго—одинъ $\left(\frac{3970}{3423}\right)$.

Именно этотъ способъ,—т. е. способъ Д'Ондта, установленъ для опредѣленія избирательнаго метра Совѣщаніемъ о выборахъ въ Учредительное Собраніе.

Какимъ бы способомъ ни опредѣлять избирательный метръ, всегда и необходимо по всѣмъ или по большинству кандидатскихъ списковъ получаются непредставленные остатки. Въ нашемъ примѣрѣ такіе остатки имѣются по первому и третьему спискамъ. По образцу вюртембергскаго и финляндскаго законодательства, Совѣщаніе о выборахъ въ Учредительное Собраніе разрѣшаетъ, такъ называемое, *соединеніе списковъ*, цѣль котораго заключается въ томъ, чтобы, по возможности, использовать непредставленные остатки голосовъ, не достигающіе величины избирательнаго метра, или, другими словами, усилить шансы соединившихся списковъ въ избирательной борьбѣ.

Соединеніе списковъ, заранѣе объявляемое группами, заявившими эти списки, во всеобщее свѣдѣніе, обнаруживаетъ свое дѣйствіе только въ моментъ производства подсчета и распредѣленія между списками депутатскихъ полномочій. На выборахъ каждый списокъ выступаетъ самостоятельно; избиратель подаетъ свой голосъ за опредѣленный списокъ, совершенно не считаясь съ соединеніемъ списковъ, но въ моментъ производства подсчета голосовъ и распредѣленія полномочій соединенные списки разсматриваются въ отношеніи къ другимъ, какъ одинъ списокъ; въ отношеніи другъ къ другу они сохраняютъ свою полную самостоятельность. Сначала распредѣляются депутатскія полномочія между „соединеніемъ списковъ", какъ однимъ спискомъ, и другими списками; затѣмъ депутатскія полномочія, полученныя соединеніемъ, распредѣляются въ такомъ же порядкѣ между отдѣльными списками, входящими въ его составъ.

Приведемъ примѣръ.

Округъ избираетъ 6 депутатовъ; заявлено 5 списковъ.

Списокъ	№ 1	собираетъ	51000	голосовъ
„	№ 2	„	17000	„
„	№ 3	„	88000	„
„	№ 4	„	21000	„
„	№ 5	„	9000	„

Опредѣляемъ избирательный метръ по способу Д'Ондта:

:1	=51000 (II)	17000	88000 (I)	21000	9000
:2	=25500 (V)	8500	44000 (III)	10500	4500
:3	=17000	5666	29333 (IV)	7000	3000
:4	=12750	4250	22000 (VI)	5250	2250

Избирательный метръ,—т. е. наибольшее частное, стоящее на шестомъ мѣстѣ,=22000. По списку № 1 избраны два депутата; по списку № 3—четыре; остальные остаются непредставленными.

Предположимъ, что состоялось соединеніе списковъ подъ №№ 1, 2 и 4. Распредѣленіе депутатскихъ полномочій производится сначала между тремя списками: соединеніемъ списковъ, какъ однимъ спискомъ, и двумя другими, первымъ и пятымъ. Соединеніе списковъ собираетъ 89000 голосовъ (51000+17000+21000).

Опредѣляемъ избирательный метръ по способу Д'Ондта:

:1 =	89000 (I)	88000 (II)	9000
:2 =	44500 (III)	44000 (IV)	4500
:3 =	29666 (V)	29333 (VI)	3000
:4 =	22250	22000	2250

Избирательный метръ=29.333. Соединеніе списковъ получаетъ 3 полномочія и столько же списокъ № 3.

Какъ уже указано выше, въ составъ соединенія списковъ входитъ: списокъ № 1, собравшій 51.000 голосовъ, списокъ № 2, собравшій 17.000 голосовъ, и списокъ № 4, собравшій 21.000 голосовъ. Между этими списками необходимо распредѣлить три депутатскихъ полномочія, полученныхъ соединеніемъ списковъ.

Опредѣляемъ избирательный метръ по способу Д'Ондта:

: 1 =	51000 (I)	17000	21000 III)
: 2 =	25500 (II)	8500	10500

Избирательнымъ метромъ, т. е. наибольшимъ частнымъ, стоящимъ на третьемъ мѣстѣ, является 21.000. Списокъ № 1 получаетъ попрежнему два депутатскихъ полномочія; списокъ № 4 пріобрѣтаетъ депутатское полномочіе, котораго, благодаря соединенію списковъ, лишился списокъ № 3.

III.

Время и мѣсто созыва Учредительнаго Собранія.

13 го іюня Временное Правительство поставило Совѣщанію о выборахъ въ Учредительное Собраніе вопросъ: къ какому сроку возможенъ по техническимъ соображеніямъ созывъ Учредительнаго Собранія?

Какъ извѣстно, въ организаціи выборовъ и руководствѣ ими огромную роль играютъ органы мѣстнаго, волостного, городского и земскаго, уѣзднаго и губернскаго, самоуправленія. Избирательные списки составляются волостными и городскими управами. Въ участковыхъ избирательныхъ комиссіяхъ, въ уѣздныхъ и губернскихъ комиссіяхъ принимаютъ участіе члены по назначенію соотвѣтственныхъ волостныхъ, городскихъ и земскихъ управъ.

Въ настоящее время организованнаго самоуправленія на мѣстахъ не существуетъ; вмѣсто него дѣйствуютъ революціонныя

учрежденія, возникшія по захватному праву, безконечно разнообразныя и пестрыя по своему составу.

Вопросъ о времени созыва Учредительнаго Собранія находится въ зависимости отъ другого вопроса: возможно ли этимъ организаціямъ, случайнымъ и далеко не повсемѣстнымъ, имѣющимъ сегодня одинъ, а завтра другой составъ, довѣрить организацію выборовъ и руководство ими?

На этотъ вопросъ Совѣщаніе о выборахъ въ Учредительное Собраніе дало отрицательный отвѣтъ: для того, чтобы выборы протекали въ нормальныхъ условіяхъ; для того, чтобы не было злоупотребленій и партійныхъ пристрастій; для того, чтобы Учредительное Собраніе явилось подлиннымъ выраженіемъ народной воли и пользовалось общепризнаннымъ авторитетомъ,—необходимо руководящую роль на выборахъ предоставить новому истинно- демократическому самоуправленію, избранному на основаніи всеобщаго, прямого, равнаго и тайнаго голосованія.

По отзыву министерства внутреннихъ дѣлъ, сообщенному Совѣщанію о выборахъ въ Учредительное Собраніе, такое самоуправленіе можетъ окончательно и повсемѣстно сформироваться не ранѣе 1 сентября. Принимая во вниманіе, что избирательная процедура, обставленная извѣстными гарантіями, обезпечивающими добросовѣстность и правильность выборовъ, должна занять въ лучшемъ случаѣ, при самомъ скупомъ исчисленіи сроковъ, не менѣе двухъ мѣсяцевъ, — Совѣщаніе пришло къ тому заключенію, что выборы въ Учредительное Собраніе не могутъ состояться ранѣе 1 ноября.

Въ своемъ постановленіи отъ 14 іюня Временное Правительство въ одномъ отношеніи соглашается съ Совѣщаніемъ: составленіе избирательныхъ списковъ оно поручаетъ органамъ волостного и городского самоуправленія, избраннымъ на основѣ строго демократическаго избирательнаго права. Вмѣстѣ съ тѣмъ, однако, выборы въ Учредительное Собраніе оно назначаетъ на 17 сентября, и созывъ его на 30 сентября текущаго года.

Рѣшеніе Временнаго Правительства могло бы быть осуществлено лишь въ томъ случаѣ, если бы ему удалось настолько ускорить организацію мѣстнаго самоуправленія, чтобы къ 15 іюля оно уже вступило въ жизнь. Въ противномъ случаѣ пришлось бы урѣзать и сократить избирательную процедуру, — т. е. лишить ее тѣхъ правовыхъ гарантій, безъ которыхъ о правильности выборовъ не можетъ быть рѣчи. Какъ бы ни было желательно и необходимо ускореніе созыва Учредительнаго Собранія, надо твердо помнить, что, при отсутствіи твердыхъ правовыхъ гарантій, все, что будетъ выиграно ускореніемъ его созыва, будетъ утрачено умаленіемъ его авторитетности и силы.

Переходимъ къ вопросу о мѣстѣ созыва Учредительнаго Собранія.

Согласно деклараціи Временнаго Правительства, въ обновленномъ его составѣ, Учредительное Собраніе будетъ созвано въ Петроградѣ. По существу, однако, вопросъ о мѣстѣ созыва Учре-

дительнаго Собранія отиюдь не является безспорнымъ. Во всякомъ случаѣ, весьма мало убѣдительны тѣ соображенія, которыя иа собраніяхъ и въ печати приводились и приводятся въ пользу Петрограда. Нельзя же, въ самомъ дѣлѣ, при рѣшеніи разсматриваемаго вопроса серьзно ссылаться на революціонную роль Петрограда: именно потому, что революція произошла въ Петроградѣ, здѣсь должно быть созвано Учредительное Собраніе. Какъ будто Учредительное Собраніе—награда за революціоный подвигъ.

Весьма характеренъ другой аргументъ: ссылка на революціонное настроеніе Петроградскаго гаринзона и пролетаріата. Пусть только Учредительное Собраніе посмѣетъ уклонитться въ ту или другую сторону отъ вѣрнаго революціоннаго пути,—рабочіе и солдаты Петрограда заставятъ его на этотъ путь вернуться. Нѣтъ, разумѣется, никакой необходимости доказывать, что подобный аргументъ является откровеннымъ до цинизма выраженіемъ тѣхъ революціонно-олигархическихъ тендеицій, которыя, къ несчастью, неизбѣжно сопутствуютъ революціоннымъ потрясеніямъ народной жизни.

По существу, значеніе подобнаго аргумента ничтожно. Къ Учредительному Собранію Россія придетъ послѣ долгихъ и тяжелыхъ блужданій по песчаной и безводной пустынѣ анархіи. Она придетъ къ нему, измученная и обезсиленная, растерявшая по пути значительную часть революціонныхъ иллюзій. Она придетъ къ нему, охваченная стремленіемъ къ порядку и жаждою власти. При такихъ условіяхъ Учредительное Собраніе окажется въ такой мѣрѣ авторитетнымъ и могущественнымъ, что о какомъ бы то ни было противодѣйствіи его волѣ не можетъ быть рѣчи.

Поскольку, одиако, въ приведенномъ аргументѣ имѣется крупица истины,—она говоритъ не въ пользу, а противъ созыва Учредительнаго Собранія въ Петроградѣ. Нельзя отрицать, что настроеніе бунтарскаго анархизма является, по преимуществу, Петроградскимъ настроеніемъ; попытки, ничтожныя и безсильныя, „красно-гвардейскихъ“ выступленій противъ Учредительнаго Собранія возможнѣе въ Петроградѣ, чѣмъ въ Москвѣ.

Серьезнаго вниманія заслуживаютъ два аргумента,—одинъ въ пользу Петрограда, другой въ пользу Москвы.

Нельзя отрицать, что созывъ Учредительнаго Собранія въ Москвѣ представляетъ серьезныя техническія неудобства. Собраніе будетъ засѣдать неопредѣленно-продолжительное время. Участіе Временнаго Правительства въ его трудахъ совершенно необходимо. Между тѣмъ, всѣ министерства и, вообще, центральныя установленія находятся въ Петроградѣ; переводъ ихъ на время Учредительнаго Собранія въ Москву технически неосуществимъ.

Техническія неудобства, о которыхъ идетъ рѣчь, являются серьезными, но рѣшающаго значенія оии все-таки не имѣютъ. Не слѣдуетъ забывать, что въ критическую эпоху, переживаемую Россіей, министры играютъ не столько технически административную, сколько обще-политическую роль. Текущія дѣла ихъ вѣдомствъ рѣшаются ие ими. Не будетъ особенной бѣды, если ми-

нистерства останутся въ Петроградѣ, а министры переѣдутъ на время въ Москву,—тѣмъ болѣе, что къ услугамъ послѣднихъ не только желѣзная дорога и телеграфъ, но и телефонъ.

Съ другой стороны, въ пользу Москвы, какъ мѣста созыва Учредительнаго Собранія, рѣшительнымъ образомъ говоритъ не только ея географическое положеніе, но и та органическая ея связь съ провинціей, которой не хватаетъ Петрограду. Провинція ненавидѣла царскій Петроградъ; она не любитъ революціоннаго Петрограда и не вѣритъ ему. Учредительное Собраніе, созванное въ Москвѣ, будетъ, во всякомъ случаѣ, болѣе національнымъ и поэтому болѣе авторитетнымъ для всей Россіи.

Есть одинъ способъ—объективно наиболѣе правильный,—рѣшенія интересующаго насъ вопроса: мы имѣемъ въ виду, такъ называемый referendum,—т. е. народное голосованіе. Опредѣленіе народнымъ голосованіемъ мѣста созыва Учредительнаго Собранія технически никакихъ затрудненій не представляетъ. По существу, вопросъ этотъ элементаренъ и простъ, не требуетъ предварительной агитаціи и пропаганды. Для того, чтобы народъ разобрался въ серьезной и сложной законодательной реформѣ, необходимо ея предварительное обсужденіе законодательнымъ собраніемъ. На вопросъ: въ Москвѣ или Петроградѣ собраться Учредительному Собранію?—избиратель сумѣетъ отвѣтить безъ всякой предварительной подготовки.

Какъ извѣстно, referendum по учредительнымъ и нѣкоторымъ законодательнымъ вопросамъ примѣняется не только въ Швейцаріи, но и въ штатахъ сѣверо-американской федераціи. Въ послѣднихъ referendum совпадаетъ по общему правилу съ выборами; онъ даже называется „election“. Подавая избирательный бюллетень, избиратель отмѣчаетъ на немъ свое „да“ или „нѣтъ“ по вопросу, поставленному на его рѣшеніе. По словамъ Б о р ж о, до послѣдняго времени весьма многіе американцы не подозрѣвали, что, какъ избиратели, они осуществляютъ учредительную власть въ формѣ референдума или плебисцита; и они были очень удивлены, когда это разъяснилъ имъ Брайсъ.

И при выборахъ въ Учредительное Собраніе было-бы легко и просто въ избирательный бюллетень внести хотя бы слѣдующій текстъ:

Учредительное Собраніе созывается:
Въ Москвѣ.
Въ Петроградѣ.

Вычеркнувъ „Москву“ или „Петроградъ“, избиратель вполнѣ опредѣленнымъ образомъ выразилъ бы свою волю.

Примѣненіе референдума къ вопросу о мѣстѣ созыва Учредительнаго Собранія явилось-бы политическимъ опытомъ, интереснымъ и поучительнымъ во многихъ отошеніяхъ. Если-бы этотъ опытъ оказался технически удавшимся, слѣдовало-бы настаивать на утвержденіи всенароднымъ голосованіемъ основного закона, установленнаго Учредительнымъ Собраніемъ.

Противъ предлагаемаго мною плана можно привести лишь одно возраженіе: необходимо заблаговременно отыскать и оборудовать зданіе для Учредительнаго Собранія. Но вѣдь новаго зданія для него строить не предполагается, а приспособить одно изъ существующихъ въ Петроградѣ или въ Москвѣ, возможно и въ тотъ срокъ, который необходимо протечетъ между концомъ выборовъ и открытіемъ занятій Учредительнаго Собранія. Во всякомъ случаѣ, важнѣе созвать Учредительное Собраніе въ удобномъ мѣстѣ, чѣмъ въ удобномъ помѣщеніи.

IV.

Дѣло Учредительнаго Собранія.

Учредительное Собраніе, какъ нормальный органъ пересмотра основныхъ законовъ, извѣстно государственному праву многихъ государствъ.

Такъ, прежде всего, въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверо-Американской федеративной республики пересмотръ конституціи совершается по общему правилу Учредительнымъ Собраніемъ, такъ называемымъ Конвентомъ, рѣшенія котораго затѣмъ утверждаются народнымъ голосованіемъ. На Балканскомъ полуостровѣ—въ Греціи, Болгаріи и Сербіи—для пересмотра конституціи созывается Учредительное Собраніе (Великое народное собраніе въ Болгаріи, Большая скупщина въ Сербіи), отличающееся удвоеннымъ числомъ депутатовъ отъ нормальнаго законодательнаго собранія. Во многихъ государствахъ—напримѣръ, въ Даніи, Нидерландахъ, Бельгіи, Румыніи и др.—парламентъ, признавшій необходимость пересмотра конституціи, подлежитъ роспуску; избирается новая легислатура, осуществляющая пересмотръ. Формально такая легислатура, избранная спеціально для пересмотра конституціи, ничѣмъ не отличается отъ Учредительнаго Собранія. Наконецъ, въ нѣкоторыхъ государствахъ, напримѣръ, въ Англіи и Италіи, законодательство которыхъ не предусматриваетъ порядка изданія конституціонныхъ законовъ, на практикѣ примѣняется переизбраніе парламента для того, чтобы дать избирателямъ возможность при осуществленіи ими избирательнаго права выразить болѣе или менѣе опредѣленнымъ образомъ свое отношеніе къ поставленной на очередь конституціонной проблемѣ.

Учредительное Собраніе, пересматривающее конституцію *въ порядкѣ, ею же установленномъ*, существенно отличается, однако, отъ того Учредительнаго Собранія, которому предстоитъ установить основы политическаго и соціальнаго бытія будущей Россіи. Дѣйствующее право современныхъ государствъ, поручая пересмотръ конституціи Учредительному Собранію, категорически опредѣляетъ какъ объемъ его полномочій, такъ точно и предѣлы его власти. Основанная на конституціи учредительная власть, подобно

законодательной и правительственной, является *учрежденною* властью, т. е. властью, регламентированной, ограниченной и связанной конституціоннымъ закономъ. Въ частности, *о полновластіи* такого Учредительнаго Собранія не можетъ быть рѣчи.

Излагая „американскую систему“ учредительной власти, *Боржо* останавливается подробно на вопросѣ о полномочіяхъ учредительныхъ конвентовъ въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверо-Американской федераціи. Въ теченіе первой эпохи американскаго конституціонизма господствующая въ Америкѣ теорія признаетъ полновластный („самодержавный“) характеръ учредительныхъ конвентовъ. Несостоятельность этой теоріи является въ настоящее время общепризнанной. Учредительное Собраніе въ Соед. Штатахъ осуществляетъ свои полномочія въ предѣлахъ полученнаго имъ мандата. Легислатура—нормальное представительство народа; конвентъ—спеціальная комиссія делегатовъ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда на конвентъ возлагается въ общихъ выраженіяхъ порученіе пересмотрѣть конституцію, онъ можетъ установить и предложить на народное голосованіе любой конституціонный проектъ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда ему поручается пересмотрѣть опредѣленное постановленіе конституціи, онъ является абсолютно связаннымъ тѣмъ актомъ легислатуры, которымъ на него возлагается порученіе Никакого другого вопроса, кромѣ порученнаго ему легислатурой. онъ касаться не можетъ.

И точно также въ Европѣ Учредительное Собраніе нигдѣ не является полновластнымъ. Его полномочія ограничены парламентскимъ актомъ, признавшимъ необходимость пересмотра конституціи; за предѣлы того порученія, которое возложено на него этимъ актомъ, Учредительное Собраніе переступить не можетъ.

Въ совершенно иномъ положеніи находится Учредительное Собраніе, исторически призванное къ ликвидаціи великой революціи, переживаемой Россіей. И не только потому, что задача, рѣшеніе которой выпадаетъ на его долю, является исключительно огромной и всеобъемлющей, но и потому, что нѣтъ и не можетъ быть той власти, которая имѣла бы право ввести эту задачу въ опредѣленныя границы, связать его дѣятельность опредѣленными, напередъ установленными нормами. Учредительное Собраніе революціонной Россіи необходимо будетъ учредительной (а не учрежденною) властью, неограниченно полновластнымъ органомъ народной воли. Въ этомъ своемъ значеніи оно примыкаетъ къ длинной серіи революціонныхъ Учредительныхъ Собраній, отличающихся не столько по формѣ, сколько по существу отъ Учредительныхъ Собраній, учрежденныхъ дѣйствующимъ конституціоннымъ правомъ современныхъ государствъ.

Въ неограниченной полновластности Учредительнаго Собранія таится великая опасность для будущей демократической Россіи. Всякая неограниченная власть — деспотическая власть. Исторія французской революціи неопровержимо свидѣтельствуетъ о томъ, что при извѣстныхъ условіяхъ деспотизмъ демократическихъ пред-

ставительныхъ собраній является въ такой же мѣрѣ нестерпимо-тираническимъ, какъ деспотизмъ одного лица или немногихъ.

Съ другой стороны, Учредительное Собраніе—не суверенный народъ, а органъ суверѣннаго народа. Его неограниченность стоитъ въ непримиримомъ противорѣчіи съ идеей народнаго суверенитета: если органъ обладаетъ неограниченной властью, о суверенитетѣ народа не можетъ быть рѣчи.

Для того, чтобы въ народномъ признаніи найти необходимую опору для своей власти, Учредительное Собраніе должно ее ввести въ опредѣленныя правовыя границы. Учредительное Собраніе не можетъ быть ограничено никѣмъ; поэтому оно само должно себя ограничить. Самоограниченіе должно быть осуществлено имъ въ двоякомъ направленіи: во-первыхъ, въ раздѣленіи властей законодательной, правительственной и судебной, и, во-вторыхъ, въ точнѣйшемъ опредѣленіи объема и содержанія своего учредительнаго законодательства.

Съ момента созыва Учредительнаго Собранія прекращаются полномочія Временнаго Правительства; наряду съ Учредительнымъ Собраніемъ не можетъ быть мѣста такимъ суррогатамъ государственной власти, какъ Совѣты крестьянскихъ, рабочихъ и солдатскихъ депутатовъ. Первѣйшей задачей Учредительнаго Собранія является поэтому организація правительственной власти. Если оно пожелаетъ, по примѣру французскаго конвента, сосредоточить эту власть въ своихъ рукахъ, или, другими словами, осуществлять ее чрезъ посредство своихъ комитетовъ, оно установитъ въ Россіи режимъ революціоннаго деспотизма, — самый опасный изъ всѣхъ политическихъ режимовъ. Для того, чтобы правительственная власть была правомѣрною властью, необходимо порученіе этой власти самостоятельному органу, осуществляющему ее черезъ посредство министровъ, политически отвѣтственныхъ предъ Учредительнымъ Собраніемъ. Избраніе временнаго главы государства, блюстителя правительственной власти, должно быть первымъ актомъ Учредительнаго Собранія; слѣдующимъ актомъ должно быть утвержденіе независимости суда и несмѣняемости судей.

Точнѣйшее опредѣленіе объема и содержанія учредительнаго законодательства является второю задачей Учредительнаго Собранія. Наивно-нетерпѣливая политическая мысль отъ Учредительнаго Собранія ждетъ и требуетъ рѣшенія *всѣхъ* политическихъ и соціальныхъ вопросовъ, главныхъ и второстепенныхъ, общихъ и спеціальныхъ; ждетъ и требуетъ коренного и всеобъемлющаго, *законченнаго* преобразованія политическаго и соціальнаго уклада Россіи. На этомъ пути неизбѣжны разочарованія; въ одно историческое мгновеніе нельзя вмѣстить предстоящую многимъ и многимъ поколѣніямъ созидательную работу.

Четыре проблемы повелительно станутъ предъ Учредительнымъ Собраніемъ: демократическая конституція, мѣстное устройство Россіи, земельная реформа, реформа рабочаго законодательства.

Наряду съ этими основными проблемами Учредительному Со-

бранію нельзя будетъ не заняться вопросами о войнѣ и мирѣ, о финансовой системѣ, о возрожденіи подорваннаго войною и внутренней разрухой народнаго хозяйства.

Признаніе права національнаго самоопредѣленія, раскрѣпощеніе національнаго духа уже осуществлено Временнымъ Правительствомъ. Дѣло его будетъ санкціонировано Учредительнымъ Собраніемъ. Съ вопросомъ о переустройствѣ Россіи на началахъ національной автономіи Учредительное Собраніе встрѣтится при разсмотрѣніи вопроса о мѣстномъ переустройствѣ Россіи вообще. Вопросы самоуправленія и автономіи, или федеративнаго устройства Россіи, во всякомъ случаѣ, потребуютъ отъ Учредительнаго Собранія много времени и труда.

Текущая законодательная работа, по общему правилу, не можетъ быть дѣломъ Учредительнаго Собранія; указной власти отвѣтственнаго передъ нимъ правительства должна быть предоставлена широкая свобода.

Приступая къ работѣ, Учредительное Собраніе должно будетъ создать совокупность условій, обезпечивающихъ ея быстроту и успѣшность. Оно должно будетъ издать наказъ, опредѣляющій внутренній распорядокъ его занятій; создать національную гвардію, стоящую на стражѣ завоеванной народомъ свободы, охраняющую Учредительное Собраніе, свободу его сужденій и рѣшеній отъ всякаго посягательства извнѣ.

Чѣмъ скорѣе закончитъ свое дѣло Учредительное Собраніе, тѣмъ лучше для Россіи. Послѣдній день Учредительнаго Собранія, благополучно свершившаго свой подвигъ, будетъ первымъ днемъ историческаго бытія обновленной — демократической и свободной Россіи.

В. М. Гессенъ.

